

## El Presupuesto para 1988:

¿Hasta cuando el peso de la Deuda?

Constantino Pérez Morales \*

La estrategia económica manejada actualmente en nuestro país ha demostrado en los hechos que el camino trazado para el desarrollo no ha dado los frutos esperados, pues, no obstante la recurrencia a políticas de coyuntura como lo fueron en su momento, el Programa de Reordenación Económica al principio del sexenio, o de aquél, que no se sabe cuando se inició formalmente ni cuando se dio por concluido, el Programa de Aliento y Crecimiento Económico (manejado por el discurso oficial a finales de 1986 y principios de 1987), la economía sigue mostrando una persistente crisis, no obstante esperarse para 1987 un crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) del 1.1%<sup>1</sup>

Sin embargo, para el gobierno, "el balance después de cinco años demuestra tanto lo acertado de la estrategia como la necesidad de perseverar para superar los problemas que aún enfrentamos".<sup>2</sup> No obstante, cuando se toman en cuenta las ideas que se presentan en el **Proyecto de Presupuesto de Egresos y en la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para 1988**, pareciera ser que uno de los dos elementos de dicha estrategia ha llegado a su conclusión: el de la reordenación económica, en tanto que el que seguiría prevaleciendo será el del cambio estructural de la economía.<sup>3</sup> Y decimos pareciera porque en otra parte del segundo texto se especifica que esas dos líneas estratégicas deben proceder simultáneamente, reforzándose una a la otra, ya que, "por un lado, el fortalecimiento de la estructura económica y social sólo podrá darse plenamente en un contexto de certidumbre y estabilidad. Por el

otro lado, una economía estructuralmente sana es el mejor punto de apoyo para superar las crisis y evitar su aparición recurrente".<sup>4</sup>

Esta serie de planteamientos tiene irremediablemente que enfrentar la realidad, pues, aunque en la presentación a la Cámara de Diputados de los documentos arriba aludidos por los titulares de las Secretarías de Hacienda y de Programación y Presupuesto, estos señalaron que no era necesario alterar las estimaciones para 1988 aduciendo que las variables fundamentales de la economía no se habían alterado por los acontecimientos provenientes de la caída en la Bolsa de Valores, la dolarización "espontánea" de la economía y la "macro" devaluación del peso; más aún si para mediados del mes de diciembre, se recurre nuevamente a la aplicación de la política de ajustes en los precios del sector público a raíz de la firma del Pacto de Solidaridad Económica,<sup>5</sup> aspectos todos que ratifican no obstante que el discurso oficial no lo quiere hacer tan evidente, en que la política de reordenación no ha perdido vigencia. Muy por el contrario, tal política y la de cambio estructural son las que han propiciado el que sean factores internos de nuestra economía (aquellos que sí podrían ser controlables internamente) los que afecten en mayor grado el desarrollo económico del país.<sup>6</sup>

En este contexto nuevamente nos encontramos, como el año de 1987, que dentro de la estrategia para sacar adelante al país tendrán una gran importancia la disponibilidad de recursos externos e internos para apoyar las finanzas públicas pero, también, al igual que en los últimos años el peso del servicio de la deuda tendrá a afectar el comportamiento de las mismas y, por ende, su capacidad para apoyar en

términos reales el desarrollo económico y social del país.

### Deuda Pública y Política Económica: Pacto de Solidaridad

A diferencia de lo que había ocurrido en otros años, el discurso oficial de la presente administración desde su inicio se presentó más cauteloso respecto a los alcances de los presupuestos de ingresos y egresos; ya que, a través de éstos, el gobierno apoya y espera inducir una recuperación moderada de la economía, proyectándose en alrededor del 3.5% para 1988, nivel que conforme a las nuevas metas establecidas en la estrategia del Pacto de Solidaridad Económica (PSE), se verá disminuido al 1 ó 2%.<sup>7</sup>

Ahora bien, es de esperarse que para 1988 la importancia y dinámica de la deuda pública dentro de las finanzas estatales se mantendrá firme, puesto que del total de ingresos del sector público controlado presupuestalmente el 48.8% provendrá del endeudamiento y dentro de los gastos el 56.8% se canalizará al servicio de la deuda.<sup>8</sup>

Cabe destacar respecto a las cifras mencionadas que aun cuando los ingresos por concepto de deuda siguen incrementándose en relación con años anteriores, tales recursos resultan insuficientes para cubrir el servicio de la deuda, es decir, dicho pago sobrepasará a los créditos en 18.8 billones, desequilibrio que se pretende saldar con el 15.6% de los recursos ordinarios que obtiene el sector público por medio de la tributación e ingresos por venta de bienes y servicios de organismos y empresas del Estado.

Decimos "es de esperarse", porque aun con la acción del PSE, la lógica fundamental en la estrategia económica del gobierno

\* Investigador del Área de Finanzas Públicas del IIEC. UNAM.

1 El PIB ha mostrado una tendencia decreciente del orden de -2.0 por ciento entre 1982 y 1987.

2 SPP, **Presupuesto de Egresos de la Federación, 1988**, Proyecto, Tomo I, p. 11

3 SPP, op. cit., p. 11 y SHCP, **Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1988**.

4 SPP, op. cit., p. 2

5 Un hecho resulta destacable aquí, ya que, en tanto los precios del sector público se incrementaron en 85%, los salarios lo hicieron en tan sólo 15%.

6 Véase, Eduardo González, revista **Proceso**, No. 580, México, 14 de Diciembre de 1987, p. 34.

7 Sobre el último dato véase **El Financiero**, 21 de Diciembre de 1987, p. 8

8 Naturalmente que estos datos se verán alterados conforme a las nuevas metas establecidas en el PSE, donde el gasto público programable disminuye del 22 al 20.5 por ciento del PIB para 1988.

no se ha visto alterada, ya que se siguen teniendo como elementos fundamentales de la política económica el abatimiento de la inflación, en base a la reducción del déficit fiscal y la apertura comercial de la economía (situación que permitiría reducir las tasas de interés, que presionan a los gastos financieros tanto del Estado como de las empresas y al mismo tiempo regular mejor la tendencia devaluatoria) sustentada, y he aquí la variante, en incrementos de precios coordinados entre los diferentes sectores de la sociedad a partir de marzo de este año, lo cual de antemano enfrentará los intereses de aquellos sectores empresariales que al no querer ver mermadas sus altas ganancias aplicarán diversas medidas que harán difícil el cumplimiento del pacto, si no es que, a la larga inexistente.

Desde el punto de vista de las finanzas públicas resulta evidente la importancia del abatimiento de la inflación, ya que al reducir su nivel se disminuirían las tasas de interés y la devaluación que afectan directamente al costo de la deuda pública.

De acuerdo con los cuadros 1, 2 y 3 resulta evidente que el elemento fundamental en la desviación del presupuesto para 1988 es el gasto en el servicio de la deuda (en un 56.8%, correspondiendo 36.2% a los intereses). En tal sentido, los elementos que por su naturaleza dentro de cualquier presupuesto deberían dinamizar a la economía, nos referimos al gasto programable pagado y las participaciones, se ven simplemente opacadas por el servicio de la deuda pública.

El problema no termina ahí, pues el servicio de la deuda además de mantener sus efectos negativos, presenta un crecimiento mayor que el del propio gasto total. Si tomamos como referencia los montos de la deuda respecto al PIB, vemos que si en 1986 cuando la economía mostró una tasa de crecimiento del -3.8% el servicio de la deuda representó 28.0%, en 1987, cuando se espera que el PIB crezca en 1.1%, el servicio representará 31.8%, todavía más, se proyecta que en 1988 el PIB tendrá una tasa de crecimiento inicial de 3.5%, y el servicio significará el 33.0% del PIB.<sup>9</sup> Esto

último creemos que no alterará sustancialmente con las medidas adoptadas por el gobierno en el PSE, así como, en razón de la nueva renegociación de la deuda externa iniciada a finales de 1987. Si tomamos en cuenta que las nuevas proyecciones del gobierno sobre el PIB para 1988 se ubican entre 1 y 2%.

Naturalmente que lo anterior en mucho se ve influenciado por los niveles del gasto en intereses que en los últimos años ha representado más del 60% del pago por servicio de la deuda.

Frente a tales problemas cabe preguntarse ¿qué ocurre con la parte del presupuesto que debe apoyar el crecimiento de la economía?

De acuerdo con el presupuesto de egresos para 1988 el gasto programable constituiría el 22% del PIB, sin embargo, a raíz de las modificaciones hechas a finales de 1987, se redujo al 20.5% lo que significa una reducción de 7.1 billones de pesos, afectándose los ya de por sí bajos niveles de inversión pública, la que se pretendía incrementar sobre la base de efectuar reducciones en el gasto corriente. Así, el gasto corriente pasaba del 14.0% en 1987, respecto al PIB, a 13.6% en 1988 en tanto que los de inversión tenían un insignificante ascenso del 4.5% al 5.1%.<sup>10</sup>

Lo proyectado a nivel de las variables macroeconómicas debería dar por resultado un crecimiento de la inversión real para 1988 del 10%, lo que por efectos de arrastre y de mayor certidumbre en la economía tendría que generar un incremento de la inversión privada del 14.5%. En tal sentido, el impacto de los aumentos en estas variables sería un crecimiento del PIB de 3.5%. Situación que nos da idea de que si tomamos en cuenta la nueva proyección establecida a raíz de la implementación de PSE, de que el PIB crecerá un 2% en términos reales, entonces comprendemos que habrá una reducción drástica en la inversión pública y al mismo tiempo en el conjunto de la demanda nacional (consumo)<sup>11</sup> y en la inversión privada.

**Cuadro 1**

**Ingresos, egresos y servicio de la deuda para 1988**  
(Miles de millones de pesos)

CONCEPTO	(A=B+C) CONSOLIDADO	(B) GOBIERNO FEDERAL	(C) ORGANISMOS Y EMPRESAS
1. Ingresos Totales <sup>1</sup>	235,724.3 <sup>1</sup>	175,267.7	60,456.6
1.1 Ingresos Propios <sup>1</sup>	120,764.9 <sup>1</sup>	69,349.3	51,415.6 <sup>1</sup>
1.2 Financiamiento Bruto	114,959.4	105,918.4	9,041.0
2. Egresos Totales	235,724.3 <sup>1</sup>	175,267.7	60,456.6 <sup>1</sup>
2.1 Gasto Programable	89,457.7 <sup>1</sup>	45,773.5	43,684.2 <sup>1</sup>
2.2 Participaciones, Estímulos y otros	12,450.9	12,450.9 <sup>2</sup>	
2.3 Servicio de la Deuda	133,815.7	117,043.3	16,772.4
Intereses	85,344.3	77,221.2	8,123.1
Amortización	46,871.4	38,222.1	8,649.3
Adefas	1,600.0	1,600.0	
3. Financiamiento Neto	63,938.0 <sup>3</sup>	63,546.3 <sup>3</sup>	391.7
4. Disponibilidad de Recursos por concepto de deuda (1.2-2.3)	-18,856.3	-11,124.9	-7,331.4
5. Proporción de los Ingresos Propios necesarios para saldar el servicio de la deuda, 4/1.1 (%)	15.6	16.0	15.0

1 Se descontaron las transferencias del Gobierno Federal a Organismos y Empresas por 10 billones 430.6 mil millones de pesos, para evitar duplicaciones.

2 Incluye derechos de Capufe y ASA, por 394.0 y 133.0 respectivamente.

3 Esta cantidad no coincide con la diferencia entre financiamientos, amortizaciones y adefas porque en el Gobierno Federal al financiamiento Bruto también se resta la Estimación del Gasto que no se ejercerá (700 mil millones de pesos) y el Incremento de Pagos en Trámite (1,850 mil millones de pesos).

Fuente: Elaborado con datos de SPP, Presupuesto de Egresos de la Federación, 1988, Proyecto Tomo I (p. 214 y 215) y SHCP, Iniciativa de Ley de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1988.

9 Véase SPP, Presupuesto de Egresos. . . , p. 19, Criterios Generales. . . cuadro 6

10 Criterios Generales de Política Económica para 1988, cuadro 4. Debe aclararse aquí que estas cantidades se ven afectadas por las transferencias fuera de presupuesto que en 1987 ascendieron a 3.5% y en 1988 se presupuestaron en 3.3% porque se constituyen en fondos para inversión y para gasto corriente.

11 Para el caso específico del consumo se puede decir que se implementó una política restrictiva si se toman en cuenta los pequeños aumentos del 15 y 20% en los salarios respecto a los acelerados aumentos en los precios de los sectores público y privado, e incluso el aumento tan elevado en las tasas de interés.

**Cuadro 2**  
**Servicio de la Deuda Pública 1987 - 1988**  
**(billones de pesos)**

CONCEPTO	PRESUPUESTO 1987		ESPERADO 1987		PRESUPUESTO 1988 (1) ÷ (2)		VARIACION (2) ÷ (3)	
	(1)	(1)/(%)	(2)	(2)/GT(%)	(3)	(3)/GT(%)	(%)	(%)
Gasto Total (GT)	86.2	-	103.9 <sup>1</sup>	-	235.7	-	20.5	126.8
Servicio de la Deuda	48.2	56.0	58.2	56.0	133.8	56.8	20.7	129.9
Intereses	28.7	33.3	37.4	36.0	85.3	36.2	30.3	128.3
Amortización	18.8	21.8	20.1	19.3	46.9	19.9	6.9	133.1
Adefas	0.7	0.9	0.7	0.7	1.6	0.7	0.0	125.1
Gobierno Federal	40.8	47.3	50.0	48.1	117.0	49.6	22.5	134.2
Intereses	25.5	29.6	33.4	32.1	77.2	32.7	30.9	131.2
Amortización	14.5	16.8	15.9	15.3	38.2	16.2	9.6	140.8
Adefas	0.7	0.9	0.7	0.7	1.6	0.7	0.0	125.1
Organismos y Empresas	7.4	8.6	8.2	7.9	16.8	7.1	10.8	104.0
Intereses	3.2	3.7	4.0	3.9	8.1	3.4	25.0	103.9
Amortización	4.3	4.9	4.2	4.0	8.6	3.7	-2.3	104.2

<sup>1</sup> Estimado sobre la base de que el gasto total esperado para 1987 ascenderá a 56.7 % del PIB el cual según los Criterios Generales de Política Económica para 1988 (cuadro 6) llegaría en 1987 a 183.2 billones de pesos en términos nominales.

Fuente: Elaborado con datos de SPP, Presupuesto de Egresos de la Federación, 1987 Proyecto, (Tomo I, p. 197) y 1988, Proyecto, (Tomo I, p. 219).

### ¿Hasta cuando el peso de la deuda pública?

En un ambiente de franca especulación y con un Pacto que busca enfrentar la crisis, dentro del mismo marco de estrategia económica seguido a lo largo del sexenio nos preguntamos, ¿qué podemos esperar para nuestra economía y qué papel jugará la deuda pública?. Aquí basta con señalar algunos elementos.

La prueba irrefutable de una política financiera equivocada, que tuvo dentro de sus objetivos fundamentales el apoyo a la Bolsa de Valores, la encontramos en que en lugar de proveer recursos abundantes y baratos a mediano y largo plazo para la inversión productiva, se generó en realidad una "casa" de especulación, para el manejo de recursos ociosos que buscan siempre una alta rentabilidad, que terminó con la caída de la Bolsa en el momento en que los grandes inversionistas, determinaron que había llegado el tiempo en que esos altos rendimientos ya no se presentarían, esta puede ser una explicación real y no aquella del efecto psicológico de la caída de las bolsas de valores de otros países o la intervención del gobierno en las actividades especulativas de la Bolsa.

Esta situación impactaría, por un lado, al conjunto de la economía, otra vez, por medio de la fuga de capitales, mermándose así las reservas internacionales en 2,200 millones de dólares;<sup>12</sup> por otro lado, afectaría

dos de los elementos que inciden sobre la deuda pública, y por ende, en las finanzas del Estado: la devaluación (de 1,646 pesos por dólar libre en octubre de 1987 a 2,300 entre noviembre de 1987 y enero de 1988) y la elevación de las tasas de interés (el costo porcentual promedio pasó en la 3a. semana de diciembre de 92.3% a 104.9% manteniéndose en la primera quincena de enero de 1988; la tasa de interés de los CETES a 28 días se elevó de 114% en noviembre de 1987 a 159.21% en la segunda semana de enero de 1988).

Esto resulta importante si se toma en cuenta que el monto de la deuda pública se elevó de 83.9 billones de pesos (27.2 billones de deuda interna y 56.7 billones de externa) en 1986 a 202 billones de pesos en noviembre de 1987 (104 billones de deuda interna y 98 billones de externa).<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Debe recordarse aquí que al primero de septiembre las reservas alcanzaban los 14,600 millones de dólares y que si se le resta la fuga de capitales, los prepagos de deuda externa por 800 millones de dólares y los 500 ó 600 millones de dólares que desde principios de diciembre, el Banco de México ha inyectado al mercado cambiario, se tenían a la 1a. semana de enero, tan solo 11,000 millones de dólares. Véase Jorge G. Castañeda en revista Proceso No. 583, 4 de enero de 1988, p. 34.

<sup>13</sup> SPP, Cuenta Pública de la Federación, 1986, Tomo I, p. 395 y periódico Excelsior, 18 de noviembre de 1987, p. 18-A

De esta manera, consideramos que las cifras estimadas en el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos para 1988, sobre la participación de la deuda en el presupuesto de 1987, se verán sustancialmente alteradas, situación esta que, obviamente, debió ser evaluada por el gobierno, y que no es de dudarse, lo orilló a establecer el ya tan citado Pacto y un nuevo acuerdo en el tratamiento de la deuda externa de nuestro país.

El primer elemento del PSE busca a través de dos medidas básicas reducir los niveles de inflación en un plazo de dos o tres meses: a) Reducir el gasto y recuperar los ingresos públicos, a fin de generar un superávit económico primario, que disminuya las presiones sobre las tasas de interés, para no financiar el déficit público con recursos inflacionarios; y b) la apertura comercial, que impide que los agentes económicos aumenten los precios de sus productos en la misma proporción en que se incrementan los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos. Todo lo cual vendría a ser reforzado con incrementos de precios coordinados entre los diversos sectores de la economía, a partir de marzo de 1988, punto éste que vendría a constituir el cambio fundamental en la estrategia económica de gobierno, que sin embargo, dependerá en mucho de que los empresarios "acepten" detener el ritmo desenfrenado de sus ganancias, sobre todo en el terreno especulativo.

Respecto a los nuevos acuerdos de la deuda externa, que por cierto son avalados por la Tesorería de los Estados Unidos, aunque resultan un avance dentro de la negociación de la deuda de ninguna manera significan una solución para el mismo. Esto es así, porque si bien en la perspectiva del acuerdo se establece la compra de parte del gobierno mexicano de 2,000 millones de dólares de bonos emitidos por el gobierno norteamericano, cuyos intereses se reinvertirán en forma automática convirtiéndose dentro de veinte años en 10,000 millones de dólares los que servirán para saldar la emisión de los bonos con los que se renegociará parte de la deuda. Además, si bien esta emisión de bonos será cambiada por deuda pública externa al precio en que se halla en el mercado secundario (a 50 centavos de dólar en manos de los acreedores internacionales), en cuanto a los intereses el problema sigue vigente, ya que este acuerdo representa apenas un ahorro de alrededor de 558 millones de dólares en el servicio de la deuda, cifra que evidentemente no significa un alivio importante dentro de lo que se ha venido pagando anualmente por este concepto; un promedio del 11,000 millones de dólares.<sup>14</sup>

A esto habría que sumar el hecho de que tal acuerdo se establece sobre la base de la aceptación por parte de la banca internacional, lo cual ya de antemano puede retrasar o incluso hacer fracasar esta nueva fórmula, si se toma en cuenta que los bancos han estado aumentando sus reservas contra pérdidas, en todo caso el avance de tal "solución" podría dividir aún más a los países deudores.

Finalmente preguntamos: ¿podemos esperar que 1988 marque el inicio de una reducción en el peso de la deuda pública dentro del presupuesto, conforme a los elementos aquí presentados? Evidentemente no, ya que tanto la deuda interna como la externa se seguirán moviendo conforme a los intereses del capital especulativo y usuario, nacional e internacional. En este sentido, el principio de una solución definitiva radica en una decisión eminentemente política y conforme a ello nuestra interrogante inicial sigue siendo válida ¿Hasta cuando el peso de la deuda?, o más abiertamente ¿Hasta cuando el peso de la deuda pública seguirá afectando los niveles de bienestar de las clases más desprotegidas en nuestro país?

<sup>14</sup> Al respecto pueden verse Eduardo González, en *Revista Proceso*, No. 583, 4 de enero de 1988, p. 36; y periódico *Excelsior*, 30 de diciembre de 1987, pp. 8, 9 y 10. Debe señalarse aquí que según las notas periodísticas citadas, el Morgan Guaranty calcula que alrededor de 53,000 millones de dólares de deuda del sector público mexicano pendiente de pago es elegible para el trueque. Pero el problema de cuánta deuda antigua será retirada sigue en pie.

Cuadro 3

**Evolución del Gasto Presupuestal de 1987  
(billones de pesos)<sup>1</sup>**

CONCEPTO	PRESUPUESTO ORIGINAL	ESPERADO	VARIACION (%)
Gasto Total	86.2	103.9	20.5
Menos	20.3	22.0	8.4
Adefas y Economías	1.5	1.8	20.0
Amortización	18.8	20.2	7.4
Gasto Neto Presupuestal			
Pagado	65.9	81.9	24.3
Menos	33.9	43.4	28.0
Intereses Pagados	28.7	37.4	30.3
Participaciones, Estímulos y otros	4.4	5.3	20.4
Adefas Pagadas	0.8	0.7	-12.5
Gasto Programable Pagado	32.0	38.5	20.3

<sup>1</sup> Las estimaciones del Presupuesto Original y esperado se hicieron sobre la base, para el primero, de calcular un producto Interno Bruto (PIB) de 152.6 billones de pesos, dado el gasto de 86.2 billones según el Proyecto de Presupuesto de la Federación para 1987 y los por cientos respecto al PIB presentados en el Proyecto de Presupuesto de Egresos para 1988. Y respecto al esperado, el PIB utilizado fue el de 183.2 billones de pesos, de acuerdo con los datos de los Criterios Generales de Política Económica para 1988 (cuadro 6).

Fuente: Calculado con datos de SPP, *Presupuesto de Egresos de la Federación, 1987, Proyecto, Tomo I* (p. 192, 193) y 1988, *Proyecto, Tomo I* (p. 19) y Presidencia de la República, *Criterios Generales de Política Económica para la iniciativa de Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente a 1988*. (cuadro 6).

